

SZEMLE

ROZSNYAI KRISZTINA

*PhD egyetemi adjunktus
Eötvös Loránd Tudományegyetem
(Budapest)*

A közigazgatási perben hozható érdemi döntések és a keresettípusok

A közigazgatási perben a bíróság által meghozható döntéseket a jogalkotó két irányból tudja szabályozni: egyrészt a benyújtható keresetek, másrészt a bíróság által hozható döntések tartalmának meghatározásán keresztül. A kereset tartalma a perben hozandó érdemi döntés szempontjából nem köti a bíróságot, a keresethez kötöttség itt éppen a hatékony jogvédelem biztosíthatóságára tekintettel nem érvényesül.¹ Így a hangsúly a tételes jogi szabályozásban inkább a bíróság döntési jogkörén van, annak egyszerre rugalmas és időtálló kialakítására kell törekedni. Emellett azonban a kereseti kérelem tartalmának szabályozása sem hagyható figyelmen kívül, hiszen erről az oldalról is megközelíthető a meghozható döntések köre, a két kérdéskör elválaszthatatlanul egymástól.²

A közigazgatási perekre nézve a Pp. 339. § (1–2) bekezdése jelenleg (elvileg) kimerítően rendezi a meghozható érdemi döntések körét: a bíróság jogszabálysértés megállapítása esetén a közigazga-

tási határozatot hatályon kívül helyezi és szükség esetén új eljárás lefolytatására kötelezi az eljáró közigazgatási szervet, vagy a törvény által megengedett esetekben a határozatot megváltoztatja. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy a közigazgatási bírósági eljárásokban jelenleg milyen döntések hozhatók. Ez a körkép ugyanis rámutat egyrészt arra, hogy a generálklauzulás hatásköri szabályozás³ esetén a Pp. 339. § fent idézett rendelkezései miért nem biztosítanak megfelelő keretet a közigazgatási perek számára, másrészt a meglévő megoldásokkal kapcsolatos problémákra is rávilágít.

1. A jogalakítási kereset, mint tipikus és szinte kizárólagos keresettípus a Pp. XX. fejezete értelmében

Alapvetően három fajta keresetet különböztethetünk meg a polgári perben: a megállapítási, a marasztalási és a jogalakítási keresetet.⁴ A közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló jogalakítási, a Pp. általános rendszerében kivételesnek tekinthető kereseti kérelmet tekinthetjük a legutóbbi időkig az egyetlen, általános keresetfajtának a közigazgatási perben. A bíróság döntési jogkörére vonatkozó fent idézett szabály nem teszi lehetővé az alperessel szemben marasztaló döntés meghozatalát. Ennek oka, hogy a jogalkotó kizárólag a hatósági határozatok bírósági fe-

lülvizsgálatát tekintette a Pp. XX. fejezete megalkotásakor annak céljának. Ez az akkori viszonyok között érthető is volt.⁵ A közigazgatási eszköztár jelentős kibővülését követően is a leggyakrabban meghozandó döntés a közigazgatási aktus létét érintő jogalakító bírósági döntés a közigazgatás feletti bírósági kontroll során. A kereseti kérelem itt jogviszony alakítására irányul, hiszen azt célozza, hogy a bíróság a jogszabálysértés következményeképpen⁶ hatályon kívül helyezze a közigazgatási határozatot (vagy határozatokat), ami vagy létrehoz, vagy módosít, vagy megszüntet valamilyen közigazgatási jogi (általában anyagi) jogviszonyt. Ugyanez történik abban az esetben is, amikor a bíróság a Pp. szerint kivételes megoldásként lehetővé teszi, hogy egyes ügyfajtákban a bíróság megváltoztassa a közigazgatási szerv döntését.

Amennyiben a bíróság a határozatot hatályon kívül helyezi, és a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi, döntésének elvileg marasztaló jellege is lesz. Ezt a jelleget nagyban relativizálja azonban az a tény, hogy e döntés végrehajtására nincs mód: a közigazgatási bírói gyakorlat szerint, ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező végzésének, akkor hatósági ügyekben az ügyfélnek ismételtén kérnie kell az eljárásra kötelezést a Ket. 20. § alapján.

A Pp. 339. § (2) bekezdésében aktuálisan 12 pontba vannak ösz-

1 A magyar közigazgatási perjogban ez azt jelenti, hogy a bíróság a keresetben állított jogszabálysértés körében vizsgálódhat és a szerinte megfelelő jogkövetkezményt alkalmazhatja. Így dönthet úgy, hogy a hatályon kívül helyezés helyett megváltoztat és az ügy jellegétől függően arról is maga dönt, hogy milyen hatállyal helyez hatályon kívül. Arról is szabadon dönt, hogy új eljárásra kötelezésnek van-e helye. Ebben a tekintetben tehát nem köti a kereseti kérelem a bíróságot.

2 Eme elválaszthatatlanság miatt jelen írás is hol a kereset tartalma, hol a bírósági döntés felől vizsgálja a témát.

3 Ld. erről részletesen: *Rozsnay Krisztina*: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben. *Jogtudományi Közöny* 2012/10. 384–397. 384. skk.

4 *Kengyel Miklós*: A keresetindítás. In: *Németh János–Kiss Daisy*: A Polgári perrendtartás magyarázata. Budapest, Complex, 2010. 487–548. 5 Ld. részletesen, továbbvezető hivatkozásokkal: *Rozsnay Krisztina*: Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban. Budapest, Eötvös. 2010. I–II. rész.

6 Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértéssel kapcsolatos kivételt értelemszerűen nem emeljük ki külön, mert a kereseti kérelem szempontjából nincsen jelentősége.

szeszedve azok az ügyek, amelyekben megváltoztatási jogköre van a bíróságnak. Ezeknél az ügyfajtáknál eredetileg zömében arra vezethető ez a lehetőség vissza, hogy ezek tulajdonképpen polgári jogi – néhány esetben alapjogi – kérdésekben hozott döntésekről volt szó, illetve az adózással kapcsolatos határozatok esetében az ügy gyorsabb rendezése vált így lehetségessé, ha nem a jogalap tekintetében volt vita. Mivel a q) pont külön törvényben is lehetővé teszi a megváltoztatási jogkör biztosítását, mára „elburjánzott” a megváltoztatási jogkör, igen sok ágazati törvény rendelkezik úgy, hogy a bíróság megváltoztathatja a döntést.⁷ Ez a némiképpen elvtelenné vált gyakorlat azonban a perorvoslati rendszernél problémákat okoz,⁸ hiszen amennyiben a bíróságnak megváltoztatási jogköre van, fellebbezésre van lehetőség az egyfokú eljárásban hozott közigazgatási határozattal kapcsolatban hozott ítélettel szemben.⁹ Célszerű lenne tehát a megváltoztatási jogkört elvi alapokra helyezni és a külön törvényekben biztosított felhatalmazások helyett általános jelleggel – elsősorban az összecszerűség tekintetében – megváltoztatási jogot adni a Pp.-ben a bíróságnak, az ágazati jogalkotónak adott bianco felhatalmazás hatályon kívül helyezése mellett. Elvi alapon áll például a német megoldás, amelynek alapján, amennyiben a felperes egy olyan döntés felülvizsgálatát kéri, amely pénzösszegekről rendelkezik, vagy arra nézve tesz megállapítást, akkor a bíróság az összeget megváltoztathatja, vagy a megállapítást egy másik megállapítással pótolhatja. Hasonlóan elvi alapokon álló megoldás a görög, amely szerint az első fokon eljáró bíróságnak ál-

talában van megváltoztatási jogköre, kivéve a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket. A francia perjog 1995 óta teszi lehetővé, hogy a bíróság egyáltalán útmutatást adjon a közigazgatásnak a megismételt eljárásra illetve meghozandó új döntésre nézve. Megváltoztatási jogkörrel a tribunalok csak plein contentieux esetén rendelkeznek, és csak egyes jogvitákban.¹⁰ A skandináv országokban ezzel szemben általános jelleggel biztosított a megváltoztatási jogkör.

A megváltoztatási jogkör megadása mellett az egyezség perbeli alkalmazhatóságának kiszélesítése, illetve a közigazgatási szervnek a per folyamán biztosított „pótlási”, javítási lehetőségek átfogóbb biztosítása szintén sokat segíthetnének abban, hogy a bírósági szakban érdemben befejeződhessen az eljárás. Ez elsősorban szemléletbeli változást igényel mind a jogalkotótól, mind a jogalkalmazótól. Vannak azonban konkrét akadályok is, mint például a Ket. 114. § (2) bekezdése, amely egy visszaélések megakadályozását célzó, de egyes esetekben a jogvita gyors elintézését ellehetetlenítő szabályként az érdemi perbebocsátkozást követően megtiltja a hatósági döntés visszavonását, módosítását.

2. Marasztalási döntések a Pp. XX. fejezetében

Az előző két évtized jogfejlődése ezen a téren azt mutatja, hogy valamennyi keresettípusra szükség van a közigazgatási jogviták kapcsán is. Azok az esetek ugyanis, amikor a közigazgatás nem hatósági aktus formájában cselekszik, nem is kezelhetőek a Pp. XX. fejezetének keretei között. Nem véletlen, hogy a

közigazgatási bíróság saját feladatmeghatározását is csak e keretek között állapítja meg: „a közigazgatási bíróság a közigazgatás bírója, a közigazgatási jogviták elbírálására kapott alkotmányos hatáskört. A közigazgatási bíróság a közigazgatási szerveknek azon cselekményeinek jogszerűségéről és alkotmányosságáról foglalhat állást, amelyek (köz)igazgatási természetűek és az Alaptörvény, valamint más törvény az aktus-felülvizsgálatot a hatáskörébe utalja”.¹¹ Az aktus-felülvizsgálat a közigazgatási szervek által meghozott egyoldalú döntések felülvizsgálatát jelenti, s így nem nyújt minden közigazgatási cselekménnyel szemben, minden közigazgatási jogvitára megfelelő megoldást. Ez azt eredményezte, hogy részben a Pp. XX. fejezetében, részben más jogszabályokban a bíróság marasztalási típusú döntések meghozatalára is felhatalmazást kapott, illetve erre irányuló kérelmek is benyújthatóak.

2.1. A hatósági szerződések – Pp. 324/A. §

Jó példa a hatósági szerződés, amely az ügyfél szerződésszegése esetén hatósági határozatnak minősül, s e fikció révén a Pp. XX. fejezetének szabályai szerint felülvizsgálható. A hatósági szerződésekkel kapcsolatos azon jogviták esetében, ahol az nem minősül hatósági határozatnak, néhány eltéréssel a Pp. általános szabályait rendeli alkalmazni a Pp. 324/A. §-a. Ebben az esetben is a közigazgatási bíróság jár el, tehát elvileg közigazgatási perről van szó. Ez a pertípus a marasztalásra irányuló közigazgatási per prototípusának is tekinthető akár, hiszen a 324/A. § összefoglalja, hogy mely általános szabályok érvényesülésének nincsen helye ebben a

7 Huber Gábor [Ket 109.§ in: Barabás Gergely–Baranyi Bertold Kovács András György: Nagykomentár a közigazgatási eljárási törvényhez. Budapest, Complex. 2013. 841.] a teljesség igénye nélkül 26 olyan törvényt sorol fel, amely legalább egy ügyfajtában megváltoztatási jogkört biztosít a bíróságnak a Pp. 339. § (2) bekezdés q) pont szerint.

8 Ld. részletesen Kovács András György–Rozsnyai Krisztina–Varga István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. Magyar Jog. 2012/12. 705–716. 710 sk.

9 Természetesen ez a szabályozás oka is lehetett a megváltoztatási jogkör biztosításának.

10 Kvázi-deliktuális kártérítés, szerződésekkel, választási eljárással, pénzügyekkel, nyugdíjakkal, életveszélyes épületekkel, környezetvédelmi létesítményekkel, közigazgatási szankciókkal kapcsolatban.

11 Kúria Kfv.III.37.315/2012/4.

perben. Sajnos az egyéb közigazgatási szerződések esetében (például a finanszírozási szerződés és a köznevelési megállapodás) – éppen a Pp. XX. fejezetének erre való alkalmatlansága miatt is – polgári jogvitának van helye a rendes bíróság előtt.

2.2. A Pp. 341/A. §-a

A Mötv. által beiktatott – ugyan számos szempontból igencsak kifogásolható – szabályozás az önkormányzat hatósági ügyek körén kívüli mulasztásai, „hallgatása” elleni fellépést szabályozza immár perként. Mivel nem hatósági határozatok meghozatalának elmulasztásáról van itt szó, a Ket. (és a Pp. XX. fejezetének) logikája nem befolyásolta a jogalkotót a megoldás megtalálásában. A Pp. 324. § (2) bekezdés b) pontjában szabályozott per „párját” a Pp. 341/A. §-ba iktatta be: „az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránti per”¹² elnevezéssel. Vagyis látszólag egy megállapítási keresetet alkotott a jogalkotó a kormányhivatal számára, hogy törvényességi felügyeleti jogkörében fel tudjon lépni az önkormányzat nem hatósági ügyekben elkövetett jogsértései ellen. Az csak a Mötv. 140. §-ából derül ki, hogy itt egy marasztalási döntésről van szó, hiszen – bár furcsa, hogy ez a rendelkezés nem a Pp.-be került beiktatásra, ha a 341/A. § már amúgy is egy nem jogalkotó döntési jogkört szabályoz – a Mötv. 140. § két különböző eljárást szabályoz, a (4) bekezdésben a feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása esetén a bíróság megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladat-ellátást, az (5) bekezdés alapján pe-

dig a határozat kormányhivatal által történő pótlását rendelheti el a bíróság az önkormányzat költségére.¹³ Hasonló eljárásokat szabályoz a Bszi. 57–61. §-aiban, ez utóbbi eljárást – együtt a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló eljárással (Bszi. 46–56. §) – azonban a jogalkotó sajnos nem tekinti közigazgatási bírósági eljárásnak, ezért nem is a Pp.-ben kerültek a Kúria önkormányzati tanácsának hatáskörébe tartozó normakontroll eljárások elhelyezésre. Elméletileg azonban semmi nem szól ezek közigazgatási perként való szabályozása ellen.¹⁴

3. Egyéb marasztalás tartalmú döntések

3.1. Az önkormányzatokkal kapcsolatos további perek

Az önkormányzatokkal kapcsolatos perek is érdekes fejlődési vonalat mutatnak. A Mötv. pillanatnyilag hatályos szabályai szerint a törvényességi felügyelet körében, a Pp. 324. § (2) b) pontja alapján indított aktus-felülvizsgálati perek mellett számos olyan per van, amelynek tárgya nem feltétlenül aktusok felülvizsgálatában áll. Az Ötv. 111. §-a kimondta, hogy az „E törvény alapján indított perben – a 33/B. § kivételével – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény XX. fejezetének rendelkezéseit kell alkalmazni.” Ennek ellenére számos perben ez nem volt lehetséges. Ezek közül 2013. január 1-ével a KMB hatáskörébe kerültek az önkormányzat vagyonának és területének megosztása új község létrejötte nyomán, illetve a területrészt cseréjével kapcsolatos vita eldöntése.¹⁵

A következő önkormányzati választásokig még az Ötv. 33/A. és 33. /C. §-ai szabályozzák az összeférhetlenségi és a vagyonnyilatkozattétel elmulasztásával kapcsolatos eljárásokat, a KMB hatáskörébe utalva azokat. A Mötv. ezeket majd nemperes eljárásokká minősíti, amelyekben az összeférhetlenséget és a méltatlanságot kimondó határozatok felülvizsgálatára kerül sor. A közjogi felelősségre-vonás logikája ettől eltér: mivel nem egy közigazgatási aktus felülvizsgálata a per tárgya, az Ötv. 111. sem írta elő a Pp. XX. fejezetének alkalmazását. E per speciális szabályait az Ötv. 33/C. § (2) bekezdése határozza meg: a Pp. rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a perben viszontkeresetnek, szünetelésnek és egyezségnek nincs helye. Ezt a rendelkezést veszi át szinte szó szerint a Mötv. jövőre hatályba lépő 70. § (2) bekezdése is.

A közjogi felelősségre vonással kapcsolatos perekben a kezdetektől zömében a közigazgatási ügyszakba beosztott bírák jártak el,¹⁶ vagyis a gyakorlat közigazgatási pernek tekinti ezeket az eljárásokat. A kereset ezekben a vitákban a polgármester tisztségének megszüntetésére irányul. A bíróság ítéletében itt a polgármester jogi felelősségét állapítja meg, ehhez a Mötv. fűzi a megbízatás megszűnésének a következményét, tehát valójában egy megállapítási keresetről van szó.

3.2. A törvényességi felügyelet gyakorlásához kapcsolódóan hozott döntések

A köztisztviselők feletti törvényességi felügyeleti jogkört gyakorló államigazgatási szervek kérelmére a bíróság szintén többféle döntést hozhat. Így például az

¹² Beiktatta: 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 147. §. Hatályos: 2012. I. 1-től.

¹³ Hoffman István: Az önkormányzatok nem hatósági határozatai felülvizsgálata – egykor és most Jegyző és Közigazgatás 2012/13. 15–17. ill. Hoffman István: Az önkormányzatok vagyongazdálkodási döntéseinek bírósági kontrollja, *Jegyző és Közigazgatás* 2013/15. 5–8.

¹⁴ Itt is közigazgatási szervek aktusainak törvényességét vizsgálja felül a bíróság. Arra való hivatkozás, hogy ezek normatív aktusok, nem kellő alap, hiszen a Pp. 324. § (2) b) és c) pontja alapján jelenleg is sor kerülhet közigazgatási perben normák felülvizsgálatára, elsősorban a törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlása kapcsán (pl. köztisztviselők alapszabályai vagy a települési önkormányzat képviselőtestületének normatív határozatai formájában). Ld. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára *Jogtudományi Közöny.* 2013/3. 147–153, 151.

¹⁵ ezeket idáig polgári ügyként bírálta el a törvényszék, pl. BH 1997. 390.

¹⁶ 5/2010. KJÉ; BH 2010.312; Kfv.IV.37.888/2009/8.szám; Kfv. III. 37. 554/2009/5. szám.

egészségügyben működő szakmai kamarákról szóló 2006. évi XCVII. törvény 27. § (4) bekezdése alapján, „amennyiben a bíróság a (3) bekezdés alapján indított eljárás eredményeként a jogsértést megállapítja,

a) a jogszabálysértő alapszabályt, a jogsértő más szabályzatot vagy határozatot, illetve annak jogsértő részét hatályon kívül helyezi, és új döntés meghozatalát rendeli el,

b) a működés törvényességének helyreállítása céljából elrendelheti a jogsértés orvoslására vagy a jogsértően működő kamarai szerv (tisztviselő) választására jogosult kamarai szerv összehívását,

c) a jogsértő kamarai szerv (tisztviselő) tevékenységét felfüggesztheti, vagy a kamarai szerv ellenőrzésére – a kamarai tagok közül – felügyelő biztost rendelhet ki, ha a működés törvényessége másként nem biztosítható.”

A törvényességi felügyeleti szerv kérelme, keresete gyakorta marasztalásra irányul. Számos köztisztviselői törvény – bár itt igencsak divergál az egyes ágazatokban kialakított szabályozás – hasonlóképpen rendelkezik a bíróság döntési jogköréről.

Az eljárásra kötelezés sajátos esetiként, mintegy marasztalási keresetnek minősíthetők a minősített adatok védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Mavtv.) 11. § (3) bekezdése alapján indított per, amelynek eredményeként a bíróság a minősítőt a megismerési engedély kiadására kötelezi a Mavtv. alapján, illetve a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 43/H. § (11) bekezdése alapján indítható per, amelyben a bíróság a vizsgálat harminc napon belül törtenő elrendelésére kötelezheti.

4. A nemperes eljárások, mint a Pp. XX. fejezetében nem szabályozandó – szabályozható eljárások

Egy eljárásnak perként vagy nemperes eljárásként való szabályozása

több tényezőtől függ. A közigazgatási nemperes eljárások esetében perpótló eljárásokról van szó. Az egyik fő döntési szempont a nemperes eljárás gyorsasága, a másik szükségszerű szempont, hogy aktus felülvizsgálatára irányul-e a bíróság eljárása. Amennyiben nem, úgy a Pp. XX. fejezetének már bemutatott logikája miatt közigazgatási nemperes eljárásnak lehet csak helye.

4.1. A hatósági végzések felülvizsgálata

A hatósági végzések a határozatokhoz képest szerényebb jelentőségük miatt kerülnek közigazgatási nemperes eljárásban elbírálásra. A közigazgatási nemperes eljárás kategóriáját a Ket.-nek a hatósági döntésekre vonatkozó új rendszere, azon belül is az önálló jogorvoslati megtámadható végzés kategóriájának megteremtése hívta életre. Egyes esetekben logikailag tulajdonképpen a végzések felülvizsgálata során is marasztalási (egyes esetekben megállapítási) döntésekről van szó, hiszen a közigazgatási szerv érdemi döntés meghozatalára kötelezésére (vagy valamely jogviszony fennállásának megállapítására) irányul valóban a jogvita. A 3/1998 KJE gondolatmenete jól mutatja ezt. Azokban az esetekben, amelyekben a végzés azért önállóan megtámadható a Ket. 98. § (3) bekezdése, ill. egyéb rendelkezései alapján, mert más jogérvényesítési lehetősége nem lenne a továbbiakban az ügyfélnek – vannak persze végzések, amelyeknél más indoka van az önálló jogorvoslat biztosításának – tulajdonképpen a jogviszony fennállásáról kell a bíróságnak állást foglalni, amely jogviszony szükségessé teszi, hogy a hatóság eljárjon és érdemi döntést hozzon. Ilyen például a kérelem érdemi elbírálás nélküli elutasítása, az ügyféli minőség el nem ismerése, bizonyos esetekben az eljárás megszüntetése és bizonyos szem-

pontból az eljárás felfüggesztése is. Következésképpen a jogviszony fennállásának megállapítása esetén ezekben az esetekben a hatóság eljárásra kötelezésére is sor kerül.

4.2. Az eljárásra kötelezés

A hallgatással kapcsolatos bírósági eljárás ez utóbbi végzésekkel mutat némi hasonlóságot. Itt a bíróság az eljárási kötelezettség megszegését állapítja meg és kötelezi a hatóságot arra, hogy járjon el. Amennyiben a közigazgatási szerv eljárási kötelezettségének nem tett eleget, és nincs felügyeleti szerve vagy az nem jár el, a bíróságtól lehet kérni a mulasztó szerv eljárásra kötelezését, tehát marasztalás iránti kérelem benyújtására kerül sor. Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a hatóság eljárási kötelezettségének nem tett eleget, az eljárás lefolytatására kötelezi.

4.3. A hatásköri vita eldöntése

Jogviszony fennállását, illetve fenn nem állását megállapító döntési jogkört ad a bíróságnak a Ket. 23–24. §-aiban szabályozott, az eljáró hatóság kijelölésére irányuló nemperes eljárás, hiszen a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság itt arról dönt, hogy melyik hatóságnak van hatásköre az ügyben eljárni. A megállapítási jelleg attól válik másodlagossá, hogy amennyiben a hatásköri összeütközés rendezését nem kéri a hatóságok, akkor különféle döntéseket hoznak (negatív összeütközésnél kérelmet érdemi elbírálás nélkül elutasító végzéseket, ill. pozitív összeütközésnél hatósági határozatokat), amelyek felülvizsgálata során fog a bíróság arról is állást foglalni, hogy ki rendelkezett valójában hatáskörrel az ügyben való eljárásra.¹⁷ Mivel erre az eljárásra nem vonatkozik a Knp., a Ket. 23–24. §-ban foglalt eltérésekkel a Pp. XX. fejezetét kell alkalmazni rá.

17 Ld. részletesen: Barabás Gergely–Fazekas János: Hatásköri, illetékességi vita – Ket. 23–24. §, In: Barabás/Baranyi/Kovács: I. M. 180–204, különösen 197–203.

4.4. Egyéb nemperes eljárások

Számos olyan bírósági eljárás került az elmúlt években szabályozásra a fent említett körökön kívül, amelyekben a bíróság nemperes eljárásban hoz marasztalási tartalmú döntést. Ilyen például a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 27. §-ában a jognyilatkozat pótlása iránti nemperes eljárás, a Médiatv. 153. § (8) bekezdésében biztosított zárt adatkezelés feloldásának elrendelése iránti nemperes eljárás. Emellett számos olyan nemperes eljárás is van, amelyekben határozatok felülvizsgálatára kerül sor, mint például az igazságügyi szakértői kamaráról szóló 1995. évi CXIV. törvény 48/F. § (3) bekezdése, amely közigazgatási nemperes eljárásban rendeli a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara fegyelmi jogkörben hozott határozatának felülvizsgálatát lefolytatni.

5. Az egységes perek kérdésköre

Az egységes per egy olyan per, amelyben a bíróság mind közigazgatási jogi, mind magánjogi igényeket egyaránt elbírál. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) eljárásához kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság döntésének felülvizsgálatára irányuló „klasszikus” közigazgatási per, az érvénytelenségi per és az egyéb polgári perek mellett rendelkezik az egységes perről. Az egységes per egyik esete (ún. új egységes per vagy egyesített per)¹⁸, amikor a KDB a Kbt. 127. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési jogsértés miatti érvénytelenség megállapítása iránt (polgári) pert indít, és a határozatát, amelyben e közbeszerzési jogsértést megállapítja, bíróság előtt megtámadják.¹⁹ A másik eset ennek az inverze, tehát amikor az ügyfelek ilyen kérelme ellenére a KDB nem

indítja meg az érvénytelenségi pert. Ekkor a KDB határozatának megtámadása mellett az ügyfél a szerződés érvénytelenségének megállapítását is kérheti ugyanabban a keresetlevélben, sőt csak abban kérheti azt a Kbt. 161. § (1) bekezdése értelmében. Mind a két perben a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság fog tehát a szerződés érvénytelenségének a kérdésében dönteni.

Ezekben az esetekben tehát a közigazgatási bíróság a közbeszerzési jogsértés közigazgatási jogi és magánjogi következményeiről egyaránt dönt. A KDB határozatát – a bíróság összegét is ideértve – megváltoztathatja és az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- megállapítja a jogsértés megtörténtét és a külön jogszabályban meghatározottak szerint eltiltja az ajánlattevőt, alvállalkozót, vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet (személyt) a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.

- a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti;

- megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás folyamán hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;

- elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését;

- a gazdasági szereplőt a külön jogszabályban meghatározottak szerint eltilthatja közbeszerzési eljárásban való részvételtől;

- bíróságot szabhat ki a jogsértő szervezettel (személlyel), valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

Ezekre az egységes, ill. egyesített perekre a Kbt. 161. § (6) bekezdése alapján az a közigazgatási és munkaügyi bíróság kizárólagosan ille-

tékes, amely ugyanazon közbeszerzési jogsértés ügyében a közigazgatási perben eljár, az egyesített per esetében a KDB által indított érvénytelenségi pert – amennyiben a közigazgatási per indul később – a közigazgatási per bíróságához kell áttenni, és a közigazgatási pert és a Közbeszerzési Döntőbizottság által indított polgári pert egyesíteni kell. Az egységes perben a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel a Pp. XX. Fejezetét kell alkalmazni.

A pergazdaságosság és a hatékony jogvédelem biztosításának követelménye indokoltta tenné azt, hogy egyéb közigazgatási perekben is értékelésre kerülhesse a közigazgatási cselekmény magánjogi következményei. A bíróságok tekintélyét sok esetben aláássa az, hogy ugyanazon magatartás közigazgatási jogi és magánjogi megítélése tárgyában egymástól merőben eltérő ítéletek születnek. E problémák kezelésére három megoldás képzelhető el. A Kbt.-ben alkalmazott egységes per általánosabb jelleggel való érvényesítése lehetne az egyik megoldás.

Másrészt a büntetőeljáráshoz alkalmazható adhéziós eljáráshoz hasonlóan a bíróság döntési jogkörének olyan irányú kibővítése, hogy a kereseti kérelem alapján, amennyiben a bíróság erre lehetőséget lát, az elé terjesztett kártérítési igényről is döntsön. Ez csak lehetőség lenne a bíróság számára. Az ítélet magánjogi jogkövetkezményeivel kapcsolatos részében ugyanolyan jogorvoslatot kellene persze biztosítani, mint amilyen a polgári bíróság ugyanilyen döntésével szemben rendelkezésre állna. Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) 6: 548. § úgy rendelkezik, hogy „(1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határo-

18 A Kbt. vonatkozó rendelkezései alapján elvileg ötféle pertípusról beszélhetünk: klasszikus közigazgatási per, klasszikus polgári per, ún. semmisségi per, egységes per, egyesített per. Így *Mudráné Láng Erzsébet*: Közbeszerzési jog. In: *Lapsánszky András*: Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásunk köréből II. kötet. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Wolters Kluwer, 2013. 359–403. 397. sk.

19 Kbt. 164. §

zat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható.” Ez a rendelkezés nem feltétlenül akadályozza annak, hogy a bírósági felülvizsgálat iránti eljárásához szorosan kapcsolódjon, a felelősségről való döntés ugyanabban a perben meghozatalra kerüljön. A közigazgatási bírák feltehető idegenkedése miatt mind a felperes, mind a bíró akaratától függene, hogy sor kerülhet-e egy adott perben ilyen döntésre.²⁰

Harmadik lehetőségként, célszerűnek mutatkozna vagy osztrák mintára előzetes kérdéssé tenni a jogalapról való döntést és arra vonatkozóan a közigazgatási ügyben eljáró bíró álláspontját beszerezni, vagy – amennyiben korábban közigazgatási bírósági eljárásban érdemben vizsgálták a perbe vitt cselekményt, mulasztást, – a közigazgatási bírósági döntést a jogalap tekintetében a kárfelelősségről döntő bíróság számára irányadóvá tenni.

6. A megállapítási kereset szükségességének kérdése

A jogvédelmi szükséglet és a teljesítés követelésének kizártsága együttes fennállása esetén van lehetőség a Pp. 123. § alapján megállapítási kereset benyújtására. A megállapítási kereset valójában valamennyi keresetfajta eredője, minden kereset elbírálása esetén állást foglal a bíróság jogviszonyok fennállásáról vagy fenn nem állásáról. A teljesítés követelésének kizártsága mellé másik feltételként a hatályon kívül helyezhető határozat hiányát is fel kell sorakoztatnunk. A hatósági jogalkalmazáson kívül, különösen is a tényleges cselekmények és a hatósági intézkedések körében, illetve a közintézeti jogviszonyban képzelhető el olyan helyzet, hogy nincsen megtagadható aktus, de jogvédelmi igény a közigazgatással szemben viszont van. A felügyeleti típusú jogérvényesülésnél, amikor a közigazgatási jogszabályok önkéntes

jogkövetéssel érvényesülnek, szintén számos olyan helyzet áll elő, hogy a hatóság nem hoz megtagadható döntést, de tisztázni szükséges: jogszerű-e akár az ügyfél magatartása, akár a hatóság részéről az ügyfél magatartásának kifogásolása. Ennek jó példája a hatósági ellenőrzés nyomán hozható figyelmeztetés, amely bíróság előtt nem támadható meg, de lényeges kérdés lehet, hogy jogosult volt-e a hatóság annak kiadására. A belső vezetési viszonyok szintén egy olyan területet jelentenek, ahol fontos lehet egyes megállapítások jogosságának vagy jogellenességének tisztázása, különösen is a közszolgálati jogviszonyokban. Természetesen hozzá kell tennünk, hogy a legtöbb esetben van megtagadható közigazgatási aktus, de ez nem feltétlenül van így. Vagyis másodlagos, kiegészítő jelleggel kellő jogvédelmi igény igazolása esetén, amennyiben nincs vagy nem volt helye marasztalási vagy jogalakító kereset benyújtásának, megállapítási kereset benyújtása indokolt lehet. A megállapítási kereset nem szolgálhat semmiképpen az egyéb keresetek benyújtására nyitva álló határidő elmulasztásának orvoslására.

Ugyancsak szükséges lehet a megállapítási kereset olyan esetekben, ahol egy múltbeli, már nem létező közigazgatási aktus jogszerűségének a kérdését kell tisztázni. Jelenleg ez az igény például előállhat abban az esetben, amikor a közigazgatási per folyamán, az érdemi perbeocsátkozás után – a Ket. szabályaival ellentétesen – a felügyeleti szerv úgy módosítja korábbi, az elsőfokú döntést helybenhagyó határozatát, hogy megsemmisíti az elsőfokú szerv határozatát és új eljárásra utasítja. Ez azt eredményezi, hogy nincs már bíróság által felülvizsgálható határozat, de a megismételt eljárásra nézve az ügyfél rendelkezhet olyan jogvédelmi igénnyel, amely indokolhatja, hogy a bíróság a felülvizsgálni kért döntés

jogszerűségéről – a megismételt eljárást orientálandó – állást foglaljon. Hasonló helyzetek ott is előfordulhatnak, ahol a bírósági felülvizsgálat során megszűnik az ügytípus vagy a hatályba léptető rendelkezések a megismételt eljárásra már új, a korábbi szabályozástól eltérő szabályokat rendelnek alkalmazni.

7. Összegzésül

A magyar közigazgatási perjogban számos jelét látjuk annak, hogy a bíróság döntési jogköre a jogalkotó szerint sem korlátozódhat közigazgatási ügyekben a közigazgatási döntések hatályon kívül helyezésére, illetve esetleges módosítására. Célszerűnek mutatkozik tehát a bíróság döntési jogkörének általános jelleggel való kiszélesítése, legalább a közigazgatási jog területére tartozó szerződéses jogviták elbírálása, illetve a hatáskörét nem gyakorló szerv hatáskörébe tartozó feladat ellátására kötelezése és valamely közigazgatási cselekmény vagy mulasztás jogsértő jellegének megállapítása iránti jogosítványokkal. Közigazgatási perrendtartás hiányában, akár ideiglenes jelleggel, célszerűnek mutatkozna ennek érdekében a 324/A. § hatályának kiterjesztése valamennyi olyan közigazgatási jogvita, amelynek tárgya nem – vagy nem kizárólag – valamely közigazgatási aktus felülvizsgálata.

A megváltoztatási jogkör koncepcionális újragondolása, az elsőfokú bírósági felülvizsgálathoz és a jogviták gyors lezárása iránti egyre növekvő elváráshoz igazodó megoldások kialakítása is szükséges lenne, akárcsak az egységes perek szélesebb körben való alkalmazása. El kell szakadni a határozatok felülvizsgálata iránti kereseteknek a Pp. XX. fejezetében uralkodó kizárólagosságtól, általános jelleggel meg kell teremteni valamennyi keresettípus közigazgatási perben való alkalmazásának lehetőségét.

²⁰ Azon persze lehet vitatkozni, hogy a bírák idegenkedése elég alap-e a fakultatív jelleggel való szabályozáshoz, de ez szétfeszítené jelen írás kereteit...